

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAYANAN  
PERKAWINAN DI MAL PELAYANAN PUBLIK KABUPATEN  
BANYUWANGI**

**SKRIPSI**

Oleh:

Rizky Dwi Astuti

NIM. C91216125



**UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A**

**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel**

**Fakultas Syariah dan Hukum**

**Jurusan Hukum Perdata Islam**

**Program Studi Hukum Keluarga Islam**

**Surabaya**

**2020**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Rizky Dwi Astuti

NIM : C91216125

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Perdata Islam/ Hukum Keluarga

Judul Skripsi : Analisis Yuridis terhadap Pelayanan Perkawinan Di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Banyuwangi.

Menyatakan bahawa skripsi ini secara keseluruhan adalah penelitian/ karya tulis penulis sendiri, kecuali pada bagian-bagian tertentu yang sudah dilengkapi dengan sumber rujukan.

Surabaya, 14 Oktober 2020

Saya yang menyatakan,



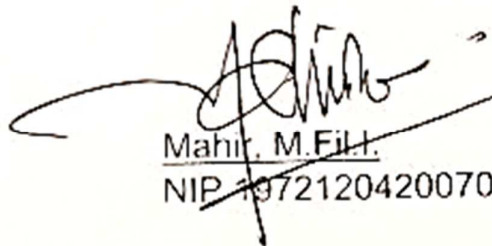
Rizky Dwi Astuti

NIM. C91216125

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dalam hal ini menerangkan bahwa proposal skripsi yang ditulis oleh Rizky Dwi Astuti NIM. C91216125 telah diperiksa dan disetujui untuk diujikan dalam seminar proposal.

Surabaya, 3 April 2020  
Pembimbing



Mahir, M.Fil.

NIP. 197212042007011027

## PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Rizky Dwi Astuti NIM C91216125 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Selasa, 22 Desember 2020 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Syariah dan Hukum.

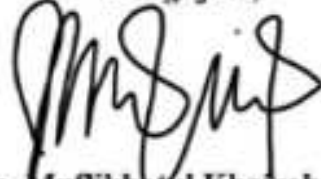
### Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I,



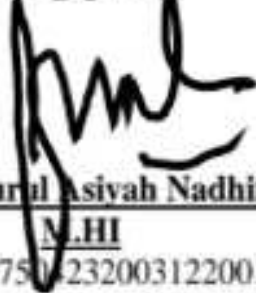
Dr. Mahir Amin, M. Fil.I  
NIP. 197212042007011027

Penguji II,



Dra. Muflikhatul Khoiroh, M.Ag  
NIP. 197004161995032002

Penguji III,



Dr. Hj. Nurul Asiyah Nadhifah,  
M.HI  
NIP. 197504232003122001

Penguji IV,



Muhammad Jazil Rifqi, M.H.  
NIP. 199111102019031017

Surabaya, 22 Desember 2020


Mengesahkan,

Fakutas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan



  
Dr. H. Masruhan, M.Ag.  
NIP. 195904041988031003



**KEMENTERIAN AGAMA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA**  
**PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: [perpus@uinsby.ac.id](mailto:perpus@uinsby.ac.id)

---

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI**  
**KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Rizky Dwi Astuti  
NIM : C91216125  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Perdata Islam  
E-mail address : [kikidwi538@gmail.com](mailto:kikidwi538@gmail.com)

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi     Tesis     Desertasi     Lain-lain(.....)  
yang berjudul :

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAYANAN PERKAWINAN YANG**  
**ADA DI MAL PELAYANAN PUBLIK KABUPATEN BANYUWANGI**

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan/atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 18 Januari 2021

Penulis

Rizky Dwi Astuti



























































yang sudah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah melangsungkan nikah;

- d. Foto kopi kartu keluarga;
- e. Surat rekomendasi nikah dari KUA Kecamatan setempat bagi calon pengantin yang melangsungkan nikah di luar wilayah kecamatan tempat tinggalnya;
- f. Persetujuan calon pengantin;
- g. Izin tertulis orang tua atau wali bagi calon pengantin yang belum mencapai usia 21 (dua puluh satu) tahun;
- h. Izin dari wali yang memelihara atau mengasuh atau keluarga yang mempunyai hubungan darah atau pengampu, dalam hal kedua orang tua atau wali sebagaimana dimaksud dalam huruf g meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya;
- i. Izin dari pengadilan, dalam hal orang tua, wali, dan pengampu tidak ada;
- j. Dispensasi dari pengadilan bagi calon suami yang belum mencapai usia sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan;
- k. Surat izin dari atasan atau kesatuan jika calon mempelai berstatus anggota tentara nasional Indonesia atau kepolisian Republik Indonesia;























tersebut digabungkan, maka dapat dianggap bahwa pencatatan perkawinan merupakan bagian pelengkap dalam menentukan pula keabsahan suatu perkawinan, selain mengikuti ketentuan dan syarat-syarat perkawinan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.

Menurut Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1974 suatu perkawinan diakui keabsahannya harus memenuhi persyaratan, yaitu: (1) tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan (2) perkawinan dimaksudkan harus dicatat dalam daftar pencatatan perkawinan dengan mengikuti persyaratan dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan suatu perkawinan hanya akan dilakukan apabila perkawinan yang bersangkutan telah dilangsungkan secara agama atau kepercayaan agamanya calon mempelai yang bersangkutan. Persyaratan ini dimaksudkan agar perkawinan tersebut menimbulkan akibat hukum yang sah bagi suami isteri dan anak-anaknya, sehingga perkawinan tersebut dapat dijamin dan dilindungi oleh negara. Kedua persyaratan perkawinan tersebut harus dipenuhi agar perkawinan tersebut diakui sebagai perbuatan hukum yang mempunyai akibat hukum yang dijamin dan dilindungi oleh negara.

Kewajiban pencatatan perkawinan menjadi jelas bila dihubungkan dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Penetapan Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk di







perkawinan menurut agama Islam, ditandatangani pula oleh wali nikah yang mewakilinya.

(3) Dengan penandatanganan akta perkawinan, maka perkawinan telah tercatat secara resmi.

Mengenai apa saja yang wajib dicatat dalam akta perkawinan dimuat dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975. Pasal 13 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 mengatur tentang kutipan akta perkawinan, yang didalamnya memuat ketentuan bahwa akta perkawinan tersebut dibuat dalam rangkap dua, helai pertama disimpan oleh pegawai pencatat perkawinan dan helai kedua disimpan oleh panitera pengadilan dalam wilayah Kantor Pencatatan Perkawinan berada. Suami dan isteri masing-masing diberikan kutipan akta perkawinan.

Menurut ketentuan Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975, bahwa jelas setiap perkawinan wajib dilakukan pencatatan dihadapan pegawai pencatat perkawinan yang dibuktikan dengan akta perkawinan. Artinya, perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan merupakan bukan perkawinan yang sah. Secara yuridis fungsi pencatatan perkawinan berdasarkan UU No. 1 Tahun 1974 jo. Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 merupakan persyaratan supaya perkawinan tersebut mendapatkan pengakuan dan perlindungan hukum dari negara serta mengikat pihak ketiga (orang lain). Sementara itu dipandang dari aspek regulasi, pencatatan perkawinan mencerminkan suatu kepastian hukum, dengan ditentukannya bahwa suatu peristiwa perkawinan terjadi







Berdasarkan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 KHI, dapat diketahui bahwa pencatatan perkawinan bagi mereka yang beragama Islam diatur sebagai berikut:

- a. Setiap perkawinan yang dilakukan oleh masyarakat Islam Indonesia harus dicatat agar terjamin ketertiban perkawinan;
- b. Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud di atas dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1946;
- c. Perkawinan yang sah adalah perkawinan di hadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) yang sekarang di sebut Penghulu;
- d. Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan PPN atau Penghulu merupakan perkawinan yang tidak sah atau tidak memiliki kekuatan hukum.

Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pasal 2 ayat (1) dan (2), Kompilasi Hukum Islam pasal 5 dan 6, maka dapat diketahui bahwa tujuan pencatatan nikah adalah:

1. Untuk mendapatkan kepastian hukum, karena jika suatu perkawinan tidak dicatat, maka dampaknya di belakang hari jika terjadi perselisihan yang ada pada akhirnya berbuntut pada perceraian, karena pencatatan merupakan sebuah bukti otentik dan tertulis yang dapat menolong seseorang dari kehancuran rumah tangga.







upaya pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai langkah kebijakan Negara dalam penegakan hukum, Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama sebagai salah satu sumber penerimaan negara, yang mana pengelolaannya dan manfaatnya untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah terkait biaya pernikahan yang mengatur tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agama. Pasalnya, dimana sebelumnya pencatatan perkawinan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2004 membuka ruang terjadinya gratifikasi (yakni pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya, dimana gratifikasi tersebut dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik) terhadap petugas pencatat perkawinan dan penghulu.

Dalam upaya menghindari gratifikasi atau pungli tersebut, maka ditetapkannya peraturan baru yaitu PP No. 19 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama, berfokus pada tarif untuk pembiayaan nikah dijelaskan bahwa, jika pernikahan dilakukan pada jam kerja di KUA Kecamatan maka tidak dikenakan biaya atau gratis, akan tetapi apabila





Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Di dalam PMA Nomor 37 Tahun 2016 tersebut memuat mengenai jenis tipologi KUA Kecamatan. Tepatnya pada pasal 17 menyebutkan bahwa, penggunaan PNBP biaya nikah dan rujuk meliputi pembiayaan:

- a. Transport layanan bimbingan pelaksanaan nikah atau rujuk di luar kantor;
- b. Honorarium layanan bimbingan pelaksanaan nikah atau rujuk di luar kantor;
- c. Honorarium pengelola PNBP biaya NR;
- d. Honorarium PPS PNBP Biaya NR;
- e. Kursus pra nikah;
- f. Supervisi administrasi pada pengelolaan PNBP nikah atau rujuk;
- g. Peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) pelaksana layanan nikah atau rujuk;
- h. Investasi yang berkaitan dengan kegiatan di bidang nikah atau rujuk;  
dan
- i. Operasional perkantoran dalam rangka meningkatkan kelancaran tugas dan fungsi instansi kepada masyarakat.

























Calon mempelai yang hendak melaksanakan akad nikah di Mal Pelayanan Publik Kab. Banyuwangi sering kali merasa tidak nyaman dikarenakan suasana Mal yang cukup ramai dikunjungi oleh masyarakat yang hendak melakukan keperluannya.

Masyarakat yang ada di Mal juga biasanya berbondong-bondong menyaksikan prosesi akad nikah tersebut yang dapat merusak suasana khidmat yang sedang berlangsung.

## 2. Masyarakat tidak mau di miskinakan untuk urusan nikah

Dikarenakan menikah di Mal Pelayanan Publik dianggap menikah di luar KUA, maka dikenakan biaya sebesar Rp. 600.000, akan tetapi ada pilihan lain yakni masyarakat dapat menikah di Mal Pelayanan Publik dengan biaya gratis dengan syarat melampirkan surat keterangan tidak mampu dari kelurahan. Sedangkan masyarakat tidak mau di miskinakan sekalipun dalam urusan menikah. Masyarakat lebih memilih untuk menikah di KUA Kecamatan yang tidak dibebankan biaya atau gratis dan tidak perlu mengurus surat pernyataan tidak mampu dari Kelurahan.

## 3. Lebih memilih di KUA Kecamatan

Selain karena menikah di KUA Kecamatan tidak dikenakan biaya atau gratis, KUA Kecamatan lebih dekat dan mudah untuk di jangkau dari pada harus menuju Mal Pelayanan Publik yang lokasinya ada di pusat kota. Tujuan dari Bupati untuk memudahkan masyarakat ini malah dianggap semakin menyulitkan, karena sudah ada KUA di masing-masing







pasalnya lokasi Mal yang dinilai cukup jauh untuk dijangkau oleh masyarakat. Masyarakat lebih memilih untuk datang ke KUA Kecamatan yang lokasinya lebih dekat dari pada harus ke Mal yang berada di pusat kota dan belum adanya kepastian mengenai biaya pelayanan. Tidak hanya itu, masyarakat juga kurang nyaman ketika akan melaksanakan pernikahan dikarenakan situasi Mal yang selalu ramai pengunjung, dan akan menjadikan calon pengantin sebagai bahan tontonan pengunjung yang lain.

Sejauh ini penulis juga menemukan beberapa kelebihan pelaksanaan pelayanan perkawinan di Mal Pelayanan Publik Kab. Banyuwangi antara lain:

- a. Masyarakat dapat mengurus administrasi pernikahan hingga melaksanakan akad nikah dalam satu tempat.
- b. Masyarakat akan dimudahkan ketika hendak mengurus dokumen kependudukan lainnya. Ketika calon pengantin telah selesai melangsungkan pernikahan, mereka dapat mengurus dokumen kependudukan lainnya seperti perubahan status pada KTP, membuat Kartu Keluarga yang baru hanya di satu tempat yang sama.
- c. Tidak memerlukan biaya untuk dekor lokasi akad, karena MPP memfasilitasi bilik nikah yang lengkap dengan background khas pernikahan beserta meja dan kursinya.







akad nikah di Mal Pelayanan Publik, setelah itu pengantin yang telah melangsungkan akad nikah dapat sekaligus mengurus dokumen kependudukan lainnya seperti Kartu keluarga, atau pembaharuan status yang ada dalam KTP.

Pertimbangan mengenai pelayanan nikah di Mal Pelayanan Publik Banyuwangi ialah dari keinginan Bupati untuk memberikan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan dan kenyamanan pelayanan bagi masyarakat. Bupati menginginkan adanya kesetaraan pelayanan yang dapat diterima oleh masyarakat. Hal ini juga memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya masyarakat sangat dipermudah dalam melakukan pendaftaran kehendak nikah karena masyarakat dapat mengurus dokumen lainnya hanya dalam satu tempat. Kekurangannya KUA Kecamatan yang seharusnya menjadi tempat dalam menerima pelayanan nikah akan menimbulkan kekacauan di ranah Kantor Urusan Agama.

Jadi dapat disimpulkan bahwa calon pengantin yang akan melangsungkan pernikahan hendaklah mendaftarkan kehendak nikah di wilayah KUA Kecamatan tempat akad dilangsungkan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 PMA Nomor 20 Tahun 2019.

Berdasarkan Pasal 5 PP No. 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama, biaya nikah yang harus dikeluarkan oleh warga



per peristiwa nikah atau rujuk yang ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Pemerintah angka II, dan dikenakan biaya sebesar Rp. 0,00 apabila melaksanakan pernikahan di KUA Kecamatan.

Dalam hal ini menikah di Mal Pelayanan Publik Banyuwangi dianggap seperti menikah di luar KUA Kecamatan yang dikenakan biaya sebesar Rp. 600.000 per peristiwa nikah atau rujuk. Akan tetapi pengantin yang telah melaksanakan akad nikah di Mal Pelayanan Publik tidak dikenakan biaya sepeserpun dan tidak melampirkan surat keterangan tidak mampu dari Desa atau Kelurahan.

Terkait biaya pencatatan nikah, terdapat beberapa regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah selama ini. Sebelum dikeluarkannya PP No. 19 Tahun 2015, terdapat beberapa regulasi sebelumnya yang mengatur tentang pencatatan nikah, yaitu UU No. 22 Tahun 1946 Pasal 1 ayat (4) dijelaskan bahwa “Seorang yang nikah, menjatuhkan talak atau merujuk, diwajibkan membayar biaya pencatatan yang banyaknya ditetapkan oleh menteri agama.”

Dalam PP tersebut tepatnya pada Pasal 5 juga menjelaskan mengenai catin yang akan dikenakan tarif biaya nikah sebesar nol rupiah (Rp0,00) adalah catin yang tidak mampu secara ekonomi dan/atau korban bencana. Dalam hal salah satu catin mampu secara ekonomi, maka tarif nol rupiah ini tidak dapat diberlakukan. Catin harus menyerahkan Surat Keterangan Tidak Mampu dari lurah/kepala desa yang diketahui oleh camat/kartu miskin kepada kepala KUA Kecamatan. Selanjutnya kepala KUA











- Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Perkawinan.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 23 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama
- Sabiq, Sayyid. *Fiqh Sunnah, Juz 6*. Bandung: PT. Al-Ma'arif, 1980.
- Satria, Ayu. "Pelaksanaan Pelayanan Publik Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Kemuning Palembang". Skripsi-UIN Raden Fatah, Palembang, 2018.
- Sistem Informasi Pelayanan Publik PemKab Banyuwangi, "Mal Pelayanan Publik", dalam [Http://spm.banyuwangikab.go.id/skpd/mal-pelayanan-publik](http://spm.banyuwangikab.go.id/skpd/mal-pelayanan-publik), diakses pada 10 Maret 2020.
- Sostroatmodjo Aryo, A. Wasit Aulawi. *Hukum Perkawinan Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1978.
- Sugiono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Sukidin dan Mundir, *Metode Penelitian: Membimbing dan Mengantar Kesuksesan Anda dalam Dunia Penelitian*. Surabaya: Insan Cendekia, 2005.
- Sumantri, Yuyun Suria. *Ilmu Dalam Perspektif: Kumpulan Karangan Tentang Hakikat Ilmu*. Jakarta: Gramedia, 2009.
- Suryana, Ohan. *Analisis Survei Kepuasan Masyarakat Pada Mal Pelayanan Publik (MPP) Kota Batam*, Jurnal Transformasi Administrasi, 2019.
- Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya: UIN Sunan ampel Surabaya, 2017.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

